



多层次决策结构下 固定资产投资的宏观控制

肖捷 邱江涛

固定资产投资规模膨胀,是干扰我国国民经济稳定协调发展的顽症,它的每一次出现,都使我国经济发展遭到不同程度的波动和损失。历史的经验表明,在投资决策结构高度集中的体制下,投资膨胀的表现、原因和抑制膨胀的手段相对来说比较简单和单一,经过不长时间的调整,膨胀即可得到控制;而在决策结构由高度集中向多层次分散转换的过渡体制下,投资规模膨胀的表现、原因和抑制膨胀的手段相应地出现了新的变化,情况比较复杂,膨胀的消除就比较难。因此,在目前多层次投资决策结构下,对投资膨胀如何进行有效的宏观控制,是迫切需要研究、解决的一个问题。

一、不同投资决策格局的变化和比较

所谓投资决策结构,是指不同层次的投资活动决策权在所有从事投资活动的当事者中间分配的模式,简言之,即何人具有做出何种投资决策的权力。

在传统的经济体制中,投资决策结构是高度集中的,不仅基本建设的投资决策权基本集中在中央,而且更新改造的投资决策权,相当一部分也集中在中央。与这种高度集中的投资决策结构相适应,投资的资金供给渠道是单一的。国家财政预算基本上是投资的唯一主体。在这种投资决策结构下出现的固定资产投资规模膨胀,大多是由于宏观决策的失误所引起,膨胀的表现,往往是国家预算内投资过多,超过了国力的可能。这种投资规模膨胀,相对来讲比较容易抑制,一旦中央决策层认识统一,运用计划调节和必要的行政手段,采取强硬的“砍”的办法,在短期内即可使膨胀得到控制或消除。我国历史上出现的几次投资规模膨胀及其抑制,都属于这种类型。

近几年来,随着改革的进行,经济体制发生了深刻的变化。从投资方面看,这些变化主要表现在:

(1) 投资的决策结构开始由层次单一的高度集中型

向多层次的分散型转变,逐步形成一种中央、地方、部门、企业等多层次的投资决策结构;(2) 企业的利润分配改变了过去基本上全部上交的办法,各种形式的留利已使企业可支配的纯收入达到相当规模,形成了一定的自我发展的能力,构成了扩大再生产的一个重要投资来源;(3) 企业的折旧基金已基本上全部留给了企业,折旧率也在逐步提高,企业已形成了一定的自我改造能力;(4) 改变了银行过去只发放流动资金贷款的局面,银行在发放流动资金贷款的同时,承担了相当部分的固定资产投资;(5) 各个不同层次的投资主体所安排的投资,在整个固定资产投资总额中,国家预算内投资比重下降,各种自筹投资所占比重提高。以上这些变化,可以概括为两个方面:一是投资决策的多层次和分散化;二是资金来源的多渠道和多样化。前一个方面的变化是形成多渠道供应建设资金的基本条件,后一方面的变化又促进了投资决策的进一步改变。这两方面的综合作用导致了固定资产投资决策结构的变化。

二、多层次决策结构下固定资产投资规模膨胀的表现和原因

在多层次的投资决策的格局下,1984年以来我国投资规模又一次出现了新的膨胀,其表现形式,主要不是国家预算内投资增长过多,而是各种自筹资金投资和银行贷款投资增长过猛。1984年与1983年相比,全国全民所有制固定资产投资增长24.5%,其中,国家预算内投资增长19.5%,自筹及其他投资增长24.5%,银行贷款增长34.5%。在固定资产投资中,基本建设投资增长25%,其中,国家预算内投资增长16.8%,自筹及其他投资增长31.2%,银行贷款增长46.2%。1985年基本建设投资比上年增长42.8%,其中,预算内投资增长2.6%,自筹及其他投资增长91%,银行贷款增长102%。这种膨胀局面出现的主要

原因,在于高度集中型的投资决策结构向多层次分散型的投资决策结构的转换过程中,对固定资产的投资规模和方向缺乏必要的宏观控制与引导,经济细节手段尚未完善,抑制投资膨胀的各种机制还不健全。

首先,计划控制疏漏而软弱。按照现行的做法,固定资产投资计划由指令性计划和指导性计划两部分组成。国家预算内的“拨改贷”投资,列入国家信贷计划的基建贷款,由国家统借统还的外资安排的基建,以及煤代油专项资金和财政专项资金安排的投资等,实行指令性计划,由国家直接控制;地方、部门和企业用自筹资金(包括一部分银行贷款)安排的投资,则属于指导性计划,不由国家直接控制。1985年全民所有制固定资产投资完成1,652亿元,其中指令性计划控制的投资只占三分之一左右,其余三分之二属于指导性计划。而在实际执行中,对于指导性计划投资,许多地方并没有一个真正切合实际能起作用的计划进行指导,大部分投资基本处于无计划状态。另外,近年来在召开的几次省长会议上都明确宣布,控制固定资产投资要层层负责,超过指标要追究行政领导的责任,而实际投资超指标的情况随处可见,但并没有真正追究任何一级领导的责任。

其次,经济调节手段尚未完善。在多层次分散型的投资决策结构下,指令性计划和行政手段的直接调节范围,仅限于控制计划内投资,规模逐渐庞大的非指令性计划控制的各种自筹投资,主要是通过运用经济手段进行间接控制和调节。而在我国目前情况下,许多经济手段还不完善,不少经济杠杆不仅起不到应有的调节作用,甚至产生“逆”调节。比如,价格体系的不合理,加工工业产品和原材料、能源产品比价的扭曲,导致了投资方向的偏离,薄弱的基础得不到加强,过剩的行业又得到了扩展。信贷的投放,一方面受到还不健全的现行银行体制的影响;另一方面又受到行政系统的层层干预,加上贷款利率低,差别利率和浮动利率很不完善,使得信贷和利率杠杆难以充分发挥调整投资规模和方向的作用。开征建筑税虽然旨在控制自筹基建规模,但税率一律10%,无法区别不同情况对投资规模和方向进行有效的控制和调整。因此,由于经济调节手段还不完善,在多层次投资决策结构下,很难实现符合宏观目标的间接控制。

第三,投资活动的自我约束机制还不健全,缺乏有效的内在约束机制来控制各级投资决策者的投资欲望。在现行的经济体制下,企业的投资需求是难以满足的,几乎每个企业都认为自己应当优先发展,而企业本身并不承担投资失误可能带来的各种风险,即使

在目前企业扩大消费的倾向十分突出的情况下,增加投资的积极性也仍很高昂,并且不惜靠银行贷款扩大投资。作为既是上级的投资申请者又是下属的投资分配者的中间层次投资决策者的各部门和地方政府,也无一例外地争相扩大自己的投资,甚至在中央采取压缩和控制投资的决策时,有的还以种种理由要求增加投资。对他们来说,得到的投资越多,对下属单位分配投资的矛盾就越小,同样缺乏投资的自我约束机制。对银行来说,一方面专业银行开始向企业化过渡,本身具有扩大投资贷款的欲望,而中央银行目前还不能有效地控制各专业银行的信贷活动,信用膨胀很容易在失控中出现;另一方面,银行约束软化,抵制不住来自企业和地方等各方面投资需求的压力。而逐步扩大的税前还贷和低息、贴息优惠贷款的范围,更加刺激了企业等扩大投资规模的积极性。这样,银行就成了各方面资金需求压力的聚集点。代表国家行使管理经济职能的决策者,掌握的资金有限,无法满足来自各部门、各地区和各单位几乎无限的投资需求,不能不采取经常压缩的措施。即使如此,实际投资规模也往往超过计划控制指标。

除了上述几点原因外,这次投资膨胀还有一个直接的影响因素,即由于消费需求膨胀的推动和牵引。我国历史上出现的几次较大的投资膨胀,最终都是导致积累率上升而影响消费。这次投资膨胀则是与消费膨胀并发,造成社会总需求远远大于社会总供给。固定资产投资膨胀容易引起人们重视,而消费需求膨胀则不大为人们所注意。如果说这次固定资产投资膨胀是1984年出现的,那么消费需求的膨胀,从1979年以来就在不同程度上存在了。所谓“还账”的普遍倾向和各行业、企业之间在工资、奖金、福利上互相攀比的结果,进一步加剧了消费需求的膨胀,导致社会商品购买力大大超过市场商品可供量,造成市场零售物价的上涨。消费品价格的上涨,势必会影响生产资料价格上涨,而生产资料的涨价,又必然迫使建设项目投资的增加,从而推动了固定资产投资规模日趋膨胀,这是一方面;另一方面,膨胀的消费需求,又刺激了生产供给,许多企业片面追求产品数量,价高利大市场短缺的产品成为众多地方和企业竞相投资的目标。这样,不仅扩大了整个固定资产投资规模,而且加剧了投资结构的不平衡。这种消费需求膨胀所推动和牵引的固定资产投资膨胀,又反过来影响消费需求进一步膨胀。这两方面膨胀的相互作用和影响,就使得消费需求和固定资产投资处于一种不良循环的状态之中。

上述情况和分析表明,在多层次分散型投资决策结构下,在消费需求膨胀和投资膨胀并发的状态下,对固定资产投资规模进行有效的宏观控制是相当困难的,“刀砍”砍不动,“引导”它不跟,传统的控制方式已经失灵,新的间接控制方式难以很快奏效,必须采取某些过渡性的严格措施加以控制。

三、多层次决策结构下固定资产投资规模的宏观控制

控制固定资产投资规模,关键是控制基本建设投资,而控制基本建设投资的重点则是各种形式的自筹投资,包括银行计划外贷款。多层次投资决策结构下的宏观控制,不仅应当控制投资的执行过程,而且要控制投资需求和投资决策,加强对投资资源,尤其是企业投资资源的形成和分配使用方面的调节,同时还要注意保持各层次投资决策之间的协调,使中间层次即部门、地方政府投资决策,以及微观层次即企业单位的投资决策与中央的投资决策和宏观经济的目标衔接起来。实现有效的投资宏观控制,涉及到经济运行的许多方面,需要综合治理。这里仅就其中的一些主要问题和应采取的措施谈一点意见。

(一)严格控制社会总需求,使之与社会总供给逐步趋于平衡。这是防止固定资产投资规模继续膨胀的重要保证。控制社会总需求,关键是消除国民收入在货币形态上的超额分配。近几年来,新增国民收入中的大部分都用在了增加消费,但积累率也在逐年提高,1985年已达到32%以上,消费和积累都出现了超分配。所以必须杜绝消费与积累货币形态的分配数额超过可供使用的国民收入总额。要做到这一点,最重要的是在计划的安排上不留缺口,认真搞好财政、信贷、物资、外汇的各自平衡和相互间的综合平衡。这虽是老生常谈,却是消除投资膨胀的关键所在。

(二)强化企业投资需求的自我约束。实行企业所有权与经营权分开的办法,目的在于增强企业发展的生机与活力。但当前出现的突出问题是,企业经营者有了一定自主权之后,往往只考虑本单位和职工个人的眼前利益,一方面追求职工消费的提高,甚至不惜挪用生产后备基金来扩大消费;另一方面在用于积累的资金不足的情况下,投资需求的欲望仍很强烈,尤其在税前归还贷款的条件下,(在企业看来,税前归还了贷款,可以少向国家交纳所得税)不管利息高低,不管效益大小,都敢于利用银行贷款进行投资。所以,强化对企业投资需求的预算约束,改变企业在财务上依附和依赖国家的状况,眼前最迫切需要尽快

改进企业归还贷款的办法,将贷款由企业税前利润归还改为由税后留利归还。这样可以在很大程度上抑制企业的投资欲望,使预算约束逐步由软变硬。此外,要积极组织企业之间的横向经济联合,把若干企业的经济利益和发展风险有机地联系在一起。这种“损则俱损、荣则俱荣”的利益共同体,将会有力地促进企业树立长远利益动机,逐步实现其投资行为的正常化、合理化。

(三)加强对企业投资资源的形成和分配使用方面的调节。企业投资资源,从其内部来说,主要是税后留利和提取的更新改造资金。1984年国营企业的税后平均留利水平已达到34.1%,其中国营民用工业生产企业的留利水平为24.3%,扣除交纳能源交通基金和购买国库券支出以后,仍有20%左右,总的来说已不算低(东欧许多社会主义国家大体也是这个水平)。预计整个“七五”时期,国营企业及主管部门掌握的各项留利和更新改造资金总额将达到5,800多亿元,其中,可用于固定资产投资的资金,保守一些估计也有3,400亿元左右。为了加强对企业在基建投资的资金来源的形成和使用上的调节,首先,“七五”期间除了大中型企业有计划有步骤地适当提高留利水平以外,其他企业的留利水平不宜再提高;其次,应适当提高企业后备基金的比例,比如把国营工业企业后备基金占企业留利的比例由目前的5%,提高到10%,令其专户存储,按照国家的有关政策规定使用。这样,一方面可以使企业投资的资金来源受到控制,另一方面又可以使企业在国家进行工资制度和价格体系改革、提高贷款利率时,有一定的承受和应变能力。

(四)注重各层次投资决策之间的协调,特别是微观层次即企业单位的投资决策与宏观经济的发展目标衔接起来,并保持一致。为此,需要制订一个符合我国国情的全国性的多层次固定资产中长期发展规划,明确全国和各地区、各行业的发展目标和建设重点,作为指导企业投资方向的依据。自筹资金的建设项目如果不符合规划的要求,可通过提高建筑税或贷款利率来加以限制,甚至银行拒绝提供贷款。为保持各层次投资决策之间的协调,国家还可以通过多种途径提供投资活动信息。这对减少企业投资决策的盲目性和风险损失,保证指导性投资计划的顺利实现,也是十分重要的。

(五)硬化银行信贷资金约束。近几年来,随着拨改贷、利改税的改革,财政预算资金约束正逐步由软变硬,而银行信贷资金约束却出现软化,贷款发放条件放松,逾期拖欠的贷款增加。因此银行本身有必



要继续狠抓扭亏增盈工作

葵 宗

抓好企业扭亏增盈工作，是提高我国经济效益，促进生产建设事业发展的一件大事。前几年在各地、各部门的共同努力下，企业扭亏工作成效显著，亏损企业的户数不断减少，亏损额连年下降。1984年和1982年比较，全国预算内工交企业亏损户减少6,500户，亏损额减少45.2%。去年由于物价调整等主客观因素的影响，企业亏损额大幅度回升。特别是今年一季度，企业亏损面又进一步扩大，亏损额继续增加。全国预算内工业企业亏损户比上年增加806户，亏损面从17.4%上升到19.5%；累计亏损额已占全年亏损控制额的46.1%，不仅没有达到全国扭亏15%的计划要求，反而比上年同期增亏32.1%。这个问题必须引起我们的高度重视。

从初步分析的情况看，造成工业企业亏损大幅度上升的主要原因，一是有些部门和地区对扭亏工作产生了畏难情绪，认为改革时期价格因素影响太大，企业难以消化，亏损难免，因而放松了对扭亏增盈工作的领导，抓得不紧，有的甚至撤消了扭亏机构。二是由于一些企业对燃料、原材料涨价，银行贷款利率提高，工资改革以及提高折旧等因素未采取积极措施进行消化，由盈变亏。三是部分产品因质次价高或市场变化，滞销积压。例如，辽宁省黑白电视机积压6万多台，全国小化肥积压1,000万吨左右。四是企业经营

管理不善，物质消耗高。在国家考核的105种原材料消耗指标中，去年有三分之一是上升的，而今年一季度比上年同期上升的达50%。从一些省市反映的情况看，产品质量差、物质消耗高以及滞销积压等主观因素造成的亏损约占亏损总额的一半左右。

现在全国预算内国营工业企业一年的亏损额达几十亿元，相当于几百个年上交利税1,000万元企业上交利税的总和。如果我们的扭亏工作能够取得较大的突破，那么远比国家花几百亿元投资建新厂产生的效益要好得多。今年是“七五”计划的第一年，如果我们的扭亏工作做得不好或控制不住增亏的势头，势必又有一部分收益要被亏损企业吃掉。这样，对经济体制改革改革的深入进行和“七五”计划的实施都会造成不利的影响。我们对这个问题要有足够的认识，要保持清醒的头脑。从现在起，各级财政部门要积极协助各有关部门继续狠抓企业扭亏增盈工作。

一、对扭亏工作要统一认识，领导重视，扎实工作。目前有些企业的亏损是难于啃了，但并不意味着是啃不动了，没有“油水”了。我们的眼睛不能只盯在搞基建、上项目上，要仔细分析亏损的主客观原因，树立向亏损要效益的思想。多年来的实践证明，对扭亏工作领导抓与不抓大不一样。从全国情况看，有的省对扭亏工作很重视，连续几年保持了亏损额稳

要逐步建立抑制投资膨胀的自我约束机制。最根本的办法是进行银行体制的进一步改革，使各个专业银行真正成为相对独立的经济实体，自负盈亏的经济法人，并且健全和完善中央银行对专业银行信贷活动进行控制的间接调节手段，保证中央银行的货币政策能够顺利贯彻。当然，这不是一下子可以做到的。目前作为过渡的办法，必须坚持中央银行对信贷投放特别是对固定资产投资的指令性计划控制，由中央银行向各省分行和各专业银行下达控制数字，不得突破。同时，中央银行有必要提高对专业银行的再贷款利率。贴息贷款也要严格控制，谁投资的项目由谁贴息。

(六) 依靠和完善法律手段的调节。在多层次投资决策结构下，各个投资决策者的决策权限和相互之间的经济关系，以及投资活动的基本规范和行为准则，十分有必要用法律形式固定下来，作为各自的行为准则，以有效地确定各个投资决策者的决策权限和行为选择的范围。根据我国目前的情况，一方面要健全法制，尽早制定预算法，银行法，投资法、企业破产法等经济法规，这是对固定资产投资进行有效的宏观控制的必要条件；另一方面，更重要的是坚决纠正有法不依，执法不严的现象，这样才能保证法律手段调节的严肃性和有效性。